



Tilburg University

Handhaving van regelgeving inzake meststoffen

Verschuuren, J.M.

Published in:
Bestuursforum

Publication date:
1991

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Verschuuren, J. M. (1991). Handhaving van regelgeving inzake meststoffen: Een taak voor provincie of gemeente? *Bestuursforum*, 15(5), 167-169.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Handhaving van regelgeving inzake meststoffen

Een taak voor provincie of gemeente?

In het eind vorig jaar aan de Tweede Kamer aangeboden „Decemberverslag” van de Algemene Rekenkamer is onder andere een onderzoek opgenomen naar de totstandkoming en uitvoering van het beleid van het ministerie van landbouw, natuurbeheer en visserij (LNV) ten aanzien van de mestproblematiek.¹ De Rekenkamer concludeerde dat het beleid gericht op het terugdringen van door mestproductie ontstane milieuproblemen te laat tot stand is gekomen en op sommige punten onvoldoende resultaten te zien geeft. Met name de moeilijke handhaafbaarheid en de daarmee samenhangende fraudegevoeligheid van de diverse regelingen lijken hieraan debet te zijn.

Uit de onlangs verschenen nota Zicht op wetgeving² van het ministerie van justitie blijkt hoe belangrijk een goede uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regelgeving is voor de verwezenlijking van beleidsdoelstellingen. Dit artikel illustreert, aan de hand van de regelgeving inzake meststoffen, de problemen die handhaving van milieuwetgeving kan opleveren. Aandacht zal dus worden besteed aan de problemen die zich voordoen bij de handhaving van de meststoffenwetgeving en aan de oorzaken die hieraan ten grondslag liggen. De specifieke moeilijkheden die zich op dit terrein voordoen zullen worden aangevoerd en bezien zal worden of uitbreiding van bestuurlijke handhavingsmogelijkheden voor provincie- en/of gemeentebesturen verbetering hierin zou kunnen brengen.

De mestproblematiek

Voor een goed begrip van de meststoffenwetgeving is het nodig eerst een korte

schets te geven van de onderhavige problematiek. De sterk in omvang gegroeide veestapel en het toegenomen kunstmestgebruik in Nederland hebben, grof gezegd, twee milieuproblemen te zien gegeven. In de eerste plaats is er sprake van een mestoverschot. Dat betekent dat er meer mest en mineralen (vooral fosfaat en stikstof, maar ook zware metalen – aanwezig in veevoeders – als koper, cadmium en zink) in de bodem komen dan door planten opgenomen kan worden. Dit probleem speelt vooral daar waar van nature planten voorkomen die ingesteld zijn op een voedselarme omgeving, zoals de zandgronden in – onder andere – Midden- en Oost-Brabant. Een forse verhoging van het voedselaanbod door overbemesting kunnen deze planten niet aan, waardoor vergrasning optreedt en soortenrijkdom verloren gaat. Doordat de meeste meststoffen niet worden opgenomen zakken ze door de bodem naar het grondwater, dat vervolgens sterk verontreinigd raakt en onbruikbaar wordt voor de drinkwatervoorziening. Vermesting van oppervlaktewateren leidt tot ongecontroleerde algengroei en, uiteindelijk, tot het eruit verdwijnen van alle leven.

Het tweede probleem is dat van de verzuring. Bij het uitrijden van mest komt ammoniakgas vrij, dat direct en indirect, via regen en sneeuw, op de bodem terechtkomt en daar wordt omgezet in salpeterzuur.³ Hierdoor treedt verzuring op van bodem en oppervlaktewateren, wat onder andere leidt tot planten- en bossensterfte en achteruitgang van de visstand. Ook de kwaliteit van het grondwater komt in gevaar doordat er door allerlei bodemprocessen aluminium in uitspoelt.

Gezien de ernst van deze problemen is het niet verwonderlijk dat zowel het Nationaal Milieubeleidsplan als de Structuurnota Landbouw scherpe reducties van vermistende en verzurende stoffen voorstellen. Zo moet in het jaar 2000 de mestproductie op het niveau zijn gekomen waarop alle geproduceerde mest door de gewassen kan worden verwerkt. Dit kan alleen bereikt worden als tegelijkertijd verschillende strategieën worden gehanteerd, die leiden tot: aanpassingen in het veevoer, terugdringing van de mestproductie, verwerking van mest en afzet ervan in mestarme gebieden. De ammoniakuitstoot moet in 2000 met 70% verminderd zijn ten opzichte van het niveau van 1980. Een ver-

minderings met 50% wordt nu technisch en economisch mogelijk geacht.

De mestwetgeving

Hoe worden de hierboven in grote lijnen geschetste problemen door de bestaande wetgeving aangepakt?

De productie van dierlijke meststoffen wordt voornamelijk geregeld door de *Meststoffenwet* (Mw). De belangrijkste bepaling hieruit is artikel 14, dat bedrijven verbiedt de productie uit te breiden ten opzichte van de zogenaamde referentiehoeveelheid (de maximaal toegestane fosfaatproductie zoals die per 31 december 1986 per bedrijf is vastgesteld op grond van het *Registratiebesluit dierlijke meststoffen*), tenzij een totaal van 125 kg fosfaat per hectare per jaar niet wordt overschreden. Ook nieuwe vestigingen van mestproducerende bedrijven zijn slechts mogelijk tot deze grens.

De omwisseling van mest van een andere diersoort in die van varkens en kippen is verboden (art. 14 lid 6). Verplaatsing van de mestproductie naar een andere plaats is toegestaan binnen de door het *Verplaatsingsbesluit Meststoffenwet* gegeven (zeer restrictieve) voorwaarden (art. 15 Mw). Artikel 13 Mw legt een overschotheffing op aan bedrijven die meer produceren dan 125 kg fosfaat per hectare per jaar. Om deze overschotheffing te verkleinen kan (een deel van) de geproduceerde mest worden verhandeld, mits voldaan wordt aan de voorwaarden uit het *Besluit voorwaarden afzetovereenkomsten* en de vereiste registratie plaatsvindt op grond van artikel 8 *Besluit mestbank en mestboekhouding*.

De tweede relevante wet is de *Wet bodembescherming* (Wbb). Deze wet, en dan met name het op de Wbb gebaseerde *Besluit gebruik dierlijke meststoffen* (hierna: het *Besluit*), stelt normen vast met betrekking tot de hoeveelheid uit te rijden mest (in kilo's fosfaat per hectare per jaar) en de periodes binnen welke dit mag gebeuren. Het *Besluit* geeft verschillende normen voor bouwland, grasland en snijmaïsgrond, voor natuurterreinen en andere gronden, voor fosfaatverzadigde gronden (ook weer onderverdeeld in bouwland, grasland en snijmaïsgrond) en voor fosfaatarme gronden. Deze normen worden steeds aangescherpt.⁴ ►

door J. M. Verschuuren

Mr. Verschuuren is assistent-in-opleiding bij de Vakgroep staatsrecht, bestuursrecht en gestuurskunde aan de Katholieke Universiteit Brabant.

Behalve in de aard van de terreinen waar op mest gebruikt kan worden, wordt ook onderscheid gemaakt in de soort mest die uitgereden wordt („waterige fracties” en overige dierlijke meststoffen).

Om nog meer voorbeelden te geven van de gedetailleerdheid en complexiteit van de regels noem ik enkele van de in het Besluit voorkomende gebruiksregels. Het uitrijden van mest op zandgronden die in gebruik zijn als bouwland of als snijmaaisgrond is verboden vanaf de oogst tot en met 31 oktober als het grond betreft die na de oogst niet beteeld wordt. Niet-beteeld bouwland en snijmaaisgrond mag alleen bemest worden als de dierlijke meststoffen uiterlijk de dag na het uitrijden worden ondergewerkt (op zandgronden mag ook dit dus niet in de periode tussen oogst en 31 oktober), maar deze regel geldt niet voor gronden in gebruik voor de teelt van bloembollen of gronden waarop een veenkoloniaal bouwplan wordt uitgeoefend.⁵

Plaatselijk kunnen echter weer andere, strengere, regels gelden, namelijk daar waar provinciale besturen bodem- en grondwaterbeschermingsgebieden hebben aangewezen op grond van de Wbb.

Tot slot speelt nog een derde milieuwet een belangrijke rol bij de uitvoering van mestbeleid, namelijk de *Hinderwet* (Hw). In het kader van de verlening van Hw-vergunningen door het gemeentebestuur, en in sommige gevallen het provinciebestuur of de minister, aan inrichtingen waarin productie, opslag en/of verwerking van mest plaatsvindt, kunnen eisen gesteld worden die gevaar, schade of hinder voor omwonenden en het milieu moeten voorkomen. Hiertoe worden meestal de afstandsnormen uit de *Brochure Veehouderij en Hinderwet* (ter voorkoming van stankhinder in bewoonde gebieden) en de *Richtlijn ammoniak en veehouderij* – de zogenaamde ecologische richtlijn – (ter voorkoming van verdere verzuring van natuurgebieden) gehanteerd.

Evaluatie van de resultaten van deze regulerende maatregelen heeft aanleiding gegeven tot voorstellen voor verscherping en aanpassing van wetgeving. Behalve de Algemene Rekenkamer constateerde namelijk ook het ministerie van LNV zelf dat de mestproblemen eerder toe- dan afgenomen zijn en in de toekomst nog groter kunnen worden.⁶ Hiervoor wordt een aantal redenen aangevoerd⁷, waaronder de problematische handhaving van de Mw, die geheel via het strafrecht verloopt; het systeem van de mestboekhouding is fraudegevoelig en de controlemiddelen zijn beperkt.

Afgezien van de moeilijke handhaafbaarheid van de Mw verhindert ook het feit dat de verschillende relevante regelingen allemaal verschillende uitvoerders en hand-

havers kennen een grondige aanpak van het mestprobleem. Alvorens te bezien of gemeente- en/of provinciebesturen een grotere rol zouden moeten gaan spelen bij de handhaving van mestwetgeving, zal ik eerst aandacht besteden aan de handhaving van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen en van de Mw zoals die nu geregeld is.

De handhaving

Zowel op het Besluit als op het stelsel van de Mw is de *Wet op de economische delicten* (Wed) van toepassing. Dat betekent dat handhaving voor een belangrijk deel gebeurt in het strafrechtelijke circuit.⁸ Dat dit grote opsporings- en bewijsproblemen oplevert zal na bovenstaande schets van de regelgeving duidelijk zijn.⁹ Om te beginnen zullen de bevoegde toezichhoudende en opsporingsambtenaren¹⁰ (AID en reguliere politie) bij de handhaving van het Besluit moeten weten welke normen in casu gelden, om wat voor gronden het gaat en of de betreffende grond is aangewezen als fosfaatverzadigd, wat er geteeld wordt, enz. Maar ook als die kennis aanwezig is zijn er nog andere problemen, namelijk die van de constateerbaarheid. Neem bijvoorbeeld de onderwerkverplichting; de handhaving hiervan vereist dat de opsporingsambtenaar zowel het moment van uitrijden als het moment van onderwerken waarneemt (hiertussen mag immers een dag verschil zitten).

De handhaving van de Mw is voor het grootste deel gekoppeld aan de mestboekhouding. En het was hierop, dat de Algemene Rekenkamer de meeste aanmerkingen maakte. Veelal zijn te hoge referentiehoeveelheden opgegeven, zodat er een latente uitbreidingsruimte is. Onjuiste opgave is een overtreding op grond van de Wet en kan leiden tot aanpassing achteraf, maar moet wel eerst vastgesteld worden alvorens een overtreding van het uitbreidingsverbod geconstateerd kan worden. Overtreding van dit verbod is een misdrijf, en kan blijken uit controle van de mestboekhouding. Deze controle kan pas plaatsvinden na sluiting van het boekjaar, zodat handhaving alleen achteraf mogelijk is. Ditzelfde geldt voor het omwisselings- en verplaatsingsverbod.

De huidige handhavingsmogelijkheden van de Mw leveren dus twee grote nadelen op: 1. de uitgebreide registratieverplichtingen (naast de mestboekhouding zijn bijvoorbeeld ook afleveringsbewijzen nodig bij afzet van mest door de producent aan anderen) maken het systeem erg fraudegevoelig, waardoor controle arbeidsintensief is; 2. handhaving geschiedt achteraf, als de schade aan het milieu al is aangericht (dit geldt natuurlijk ook voor strafrechtelijke handhaving van het Besluit).

Bestuurlijke handhaving?

Vanwege de nadelen die strafrechtelijke handhaving met zich meebrengt, is onlangs de wenselijkheid onderzocht om administratieve sancties op te nemen in de Mw^{11,12}. In het onderzoek wordt aandacht besteed aan vijf sancties, te weten bestuursdwang, dwangsom, intrekking van mestrechten, administratieve boete en de waarborgsom. Met name in bestuursdwang en de dwangsom, in combinatie met de bijzondere lastgeving, zien de onderzoekers belangrijke voordelen.

Het uitoefenen van *bestuursdwang*, dat wil zeggen het door feitelijke handelingen van het bestuur in overeenstemming brengen van de werkelijke situatie met de voorgeschreven situatie, heeft als voordeel dat snel kan worden opgetreden en de schade zoveel mogelijk kan worden beperkt. Het bestuur kan namelijk al tijdens de overtreding (niet vooraf) van zijn bestuursdwangbevoegdheid gebruik maken, mits vooraf een waarschuwing is verstuurd. Verder kunnen de kosten van de bestuursdwanguitoefening worden verhaald op de overtreder van de norm, wat ook een belangrijk voordeel is.

De uitoefening van bestuursdwang bij de handhaving van produktienormen lijkt moeilijk te zijn omdat dit feitelijk alleen kan gebeuren door het verwijderen van beesten, terwijl de normen enkel spreken over fosfaatproductie en niet over aantallen beesten. Bovendien zou verwijdering van de beesten, bijvoorbeeld als de hoeveelheid toegestane mestproductie al gehaald is vóór het einde van het jaar, sluiting van het bedrijf betekenen. De onderzoekers pleiten daarom voor het wettelijk toekennen van de bevoegdheid aan de minister tot het geven van een bijzondere last aan de overtreder.

Zo'n *bijzondere lastgeving* zou moeten voorafgaan aan de uitoefening van bestuursdwang (inclusief de waarschuwing) en een nadere precisering inhouden van de plichten van de justitiabele. In deze lastgeving zou dan kunnen worden bepaald dat het aantal beesten voor een bepaalde datum moet worden verminderd tot een aangegeven aantal (gerelateerd aan de overproductie in het voorafgaande jaar). Zo ontstaat een plicht die wel gemakkelijk door middel van bestuursdwang kan worden gehandhaafd.

Toch zijn aan een dergelijke handhavingpraktijk ook nadelen verbonden, zoals in het onderzoek zelf wordt erkend. Kostenverhaal is vaak problematisch en wat moet het bestuur doen met de verwijderde beesten? Voor de overtreder kan bestuursdwang bovendien een erg harde maatregel zijn. Daarom wordt tevens gepleit voor het invoeren van de bestuurlijke dwangsom als sanctie bij de handhaving van de Mw.

De *dwangsom* als sanctiemiddel, dat wil



Foto Marcel Minnée

zeggen een voorwaardelijke verbeurdverklaring van een bepaalde geldsom bij voortgaande overtreding van een norm, is voor bestuursorganen gemakkelijker hanterbaar dan de uitoefening van bestuursdwang. Bovendien kan de sanctie beter gedoseerd worden naar de ernst van de overtreding en heeft ze voor de justitiabele het voordeel dat deze meer tijd heeft om de feitelijke situatie aan te passen aan de voorgeschreven situatie.

Ook hier zou de combinatie met een bijzondere lastgeving bij overtreding van mestproduktienormen de aangewezen sanctievorm zijn. Mocht het gewenste resultaat, ook na verhoging van de dwangsom, uitblijven, dan kan alsnog worden overgegaan tot het uitoefenen van bestuursdwang, eventueel weer in combinatie met een bijzondere lastgeving.

Taak voor provincie of gemeente?

Enkele van de nadelen die verbonden zijn aan strafsancties lijken inderdaad door toevoeging van bestuurlijke sanctiemogelijkheden aan de Mw opgeheven te kunnen worden. Wellicht kan voor wat betreft bestuursdwang en dwangsom worden aangesloten bij het nieuwe handavingshoofdstuk uit de nog te wijzigen *Wet algemene bepalingen milieuhygiëne*.¹³

Tegelijkertijd moet, naar ik meen, onderzocht worden of een dergelijke bestuurlijke handhaving niet bij provincie of gemeente moet komen te liggen, in plaats van bij de minister van LNV. Dan immers kan er meer samenhang tussen de uitvoering van de Mw en respectievelijk de Wbb (provincie) en de Hw (gemeente) ontstaan.

Zolang er van een volledige integratie van mestwetgeving nog geen sprake is, zou voor een betere afstemming op het uitvoeringsniveau veel te zeggen zijn.

Maar het opnemen van deze bestuurlijke sanctiemiddelen in de meststoffenwetgeving en verschuiving van bevoegdheden alléén is niet voldoende. De mestboekhouding blijft immers de spil waarom de regelgeving draait en grondige controle daarvan is dus een harde voorwaarde wanneer men handhaving van de Mw serieus wil nemen. Ook het ingewikkelde regelstelsel blijft bestaan, en het is de vraag of niet in die gecompliceerdheid de ware oorzaak van de problematische handhaving is gelegen. Regels die fraudegevoelig zijn en conflicten kunnen oproepen, bijvoorbeeld omdat de justitiabelen de zin ervan niet inzien, zijn volgens de nota *Zicht op wetgeving* ongewenst omdat met name de handhaafbaarheid ervan problematisch is. Een betere onderlinge afstemming van de regels (wellicht door een integrale regeling van alle mestproblemen, zonder onderscheid in verzurings- en vermestingswetgeving) en vergroting van de eenvoud en toegankelijkheid van deze regels zijn mijns inziens zeker zo belangrijk als het gaat om verbetering van de handhaafbaarheid van de meststoffenwetgeving.

1. TK 1990-1991, 21955, nrs. 1-2, aangeboden aan de Tweede Kamer op 17 december 1990.
2. TK 1990-1991, 22008, nrs. 1-2, aangeboden aan de Tweede Kamer op 5 maart 1991.
3. Behalve door ammoniakgas wordt verzuring ook veroorzaakt door uitstoot van zwaveldioxide, stikstofoxiden en vluchtige organische stoffen, vooral door industrie,

raffinaderijen, elektriciteitscentrales en het verkeer.

4. Bij dit artikel is uitgegaan van het geldende Besluit; het ontwerp voor een gewijzigd Besluit gebruik dierlijke meststoffen ligt ter advisering bij de Raad van State en is gepubliceerd in de *Staatscourant*, 1990, 125. Met name de hoeveelheden fosfaat die op de verschillende gronden mogen worden gebruikt zijn verder in omvang gereduceerd.
5. Hiermee worden gronden bedoeld waarop fabrieksaardappelen ten behoeve van de zetmeelindustrie worden geteeld.
6. Nota evaluatie mestbeleid, TK 1989-1990, 21502, nrs. 1-2. De aangescherpte regelgeving wordt voorgesteld in de Notitie mestbeleid tweede fase, TK 1989-1990, 21502, nr. 3. Ruimtegebrek verhindert me in te gaan op de in deze notitie gedane voorstellen.
7. De Rekenkamer noemt verder o.a. de te hoge eindnorm van 125 kg/ha/jaar en de gemiddeld te hoog opgegeven referentiehoeveelheid, waardoor bedrijven hun veestapel nog met 15% kunnen vergroten zonder het uitbreidingsverbod te overtreden.
8. De Wbb kent ook administratieve sanctiemogelijkheden (bestuursdwang en bestuurlijke dwangsom). Administratieve handhaving van de Mw is uitgesloten, zie College van beroep voor het bedrijfsleven, 21 september 1990, AB 1991-97, met noot van Van Male.
9. Zie Handhaving, november/december 1989 (actueel) en november/december 1990, p.p. 16 e.v.
10. Voor toezicht op naleving van de Hw komen hier nog bestuurlijke handhavers bij.
11. F. C. M. A. Michiels en R. J. G. M. Widdershoven: „Bestuurlijke handhaving van de Meststoffenwet”, Instituut voor staats- en bestuursrecht, Rijksuniversiteit Utrecht, 1990.
12. Om dit artikel niet langer en ingewikkelder te maken dan het al is, beperk ik me nu tot de administratiefrechtelijke handhaving van de Mw. Zoals gezegd bestaan administratieve sancties voor de Wbb reeds.
13. Art. 62 e.v., TK 1988-1989, 21087, nrs. 1-2.